GROUPE D'ÉTUDE SUR L'ENVIRONNEMENT

RAPPORT FINAL

L'Initiative minière de Whitehorse

NOVEMBRE 1994

TABLE DES MATIÈRES

Introduction 1

Chapitre 1 : Processus d'évaluation environnementale 3

1. Principes et objectifs 3
2. Renseignements et questions à l'étude 4
3. Recommandations 8

Chapitre 2 : Exploitation 11

1. Principe et objectifs 11
2. Renseignements et questions à l'étude 11
3. Recommandations 13

Chapitre 3 : Fermeture 15

1. Principe et objectifs 15
2. Renseignements et questions à l'étude 15
3. Recommandations 19

Chapitre 4 : Participation de la population 21

1. Principe et objectifs 21
2. Renseignements et questions à l'étude 21
3. Recommandations 24

Chapitre 5 : Renseignements et utilisation de la science 26

1. Principes et objectifs 26
2. Renseignements et questions à l'étude 26
3. Recommandations 28

Chapitre 6 : Chevauchement et double emploi 30

1. Principes et objectifs 30

2. Renseignements et questions à l'étude 30

3. Recommandations 32

Annexes

Annexe 1 : Participation de la population et comité de liaison publique multilatéral

Annexe 2 : Chevauchement et double emploi

Annexe 3 : Garantie financière

Annexe 4 : Médiation

Annexe 5 : Glossaire

Annexe 6 : Déclaration des représentants du secteur environnemental non gouvernemental dans le Groupe d'étude sur l'environnement de l'Initiative minière de Whitehorse

Annexe 7 : Liste des participants

102-06491/

INTRODUCTION

En septembre 1992, à l'occasion de la *49e Conférence annuelle des ministres des Mines*, tenue à Whitehorse (Yukon), l'Association minière du Canada (AMC), pour le compte de ses compagnies membres, ainsi que des associations minières et chambres des mines provinciales et territoriales, ont présenté un bref exposé sur les graves défis qui se posent pour l'industrie minière et métallurgique au Canada.

Reconnaissant la nécessité, pour l'industrie minière, «de gagner la confiance des Canadiens et de prouver qu'elle peut fonctionner dans un milieu écologiquement sensible et de façon durable», l'AMC a proposé de lancer un processus à plusieurs intervenants pour élaborer une vision commune et un plan stratégique de manière à propulser le secteur métallurgique et minier dans le XXIe siècle.

La proposition a été adoptée par les ministres des Mines et, le 30 mars 1993, l'Initiative minière de Whitehorse (IMW) a été lancée à l'occasion de la Convention annuelle de l'Association canadienne des prospecteurs et entrepreneurs. D'autres intervenants ont été identifiés et ont convenu d'y participer : les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux; des entreprises, notamment des banques; des groupes autochtones; des écologistes et le monde ouvrier. L'objectif immédiat consistait à concevoir un processus consultatif pour régler les principales questions touchant à la fois l'industrie et les autres intervenants.

L'objectif de l'IMW consiste à évoluer vers une industrie minière socialement, économiquement et écologiquement durable et prospère, basée sur un consensus politique et communautaire.

L'IMW est animée par un Conseil de direction composé de ministres et de cadres supérieurs des gouvernements, ainsi que de cadres supérieurs de chacun des secteurs. Le Conseil est coordonné et soutenu par un Groupe de travail, également composé de représentants issus de chacun des secteurs participants, aussi bien qu'au niveau des cadres. En troisième lieu, on a constitué quatre groupes d'étude pour examiner les quatre principales questions jugées importantes pour l'industrie minière. Enfin, un Secrétariat a été créé pour exercer un rôle global de coordination et de soutien à l'égard de toutes ces organisations.

Les quatre groupes d'étude ont été créés pour examiner les sujets suivants :

- accès au territoire,
- gestion et réglementation en matière d'environnement,
- finances et fiscalité,
- milieu de travail, effectif et collectivité.

Les membres du Groupe d'étude sur l'environnement (GEE) se sont réunis pour la première fois en août 1993. Lors de cette rencontre, ils ont discuté des questions liées aux mines et à l'environnement. Ils ont en outre élaboré un plan de travail portant sur ces questions. Le groupe a été subdivisé en trois sous-groupes qui ont chacun porté leur attention sur une étape précise du cycle minier, c'est-à-dire : l'évaluation, l'exploitation et la fermeture. De plus, certains des membres ont aussi fait partie d'un deuxième sous-groupe qui étudiait les questions connexes à l'étape pré-exploratoire de l'exploitation minière. Ce sous-groupe s'est principalement concentré sur la détermination des points à étudier. Ses membres ont ensuite rencontré le Groupe d'étude sur l'accès au territoire afin d'aborder les préoccupations qui leur étaient communes.

Le Groupe d'étude a effectué la plus grande partie de ses travaux par l'entremise des sous-groupes. Les membres du Groupe d'étude se sont réunis à cinq reprises sur une période de huit mois. À l'occasion de ces réunions, chaque sous-groupe présentait un rapport de la situation et les membres du groupe, en tant qu'entité, offraient leurs commentaires. Durant ces réunions, le GEE a remarqué que plusieurs «thèmes» se répétaient d'un sous-groupe à l'autre. En tenant compte de cette situation, les membres du GEE ont regroupé les rapports des sous-groupes en six «chapitres» reflétant les trois étapes du cycle minier : le processus d'évaluation environnementale, l'exploitation et la fermeture, ainsi que les trois thèmes communs à ces étapes, soit la participation de la population, le chevauchement et le double emploi, l'information et l'utilisation de la science. Les questions à l'étude, les recommandations et les objectifs signalés par le sous-groupe chargé de l'étape pré-exploratoire ont été conciliés avec ceux du Groupe d'étude sur l'accès au territoire.

Les trois dernières réunions du Groupe d'étude se sont tenues par conférence téléphonique. Les membres ont alors mis la dernière main au rapport en juillet 1994, alors qu'ils obtenaient le consensus.

Chacun des membres du Groupe d'étude sur l'environnement a participé à la rédaction du rapport. Celui-ci représente la confirmation de leur engagement envers le processus multilatéral et découle d'un consensus entre les membres du groupe, dont la majorité s'est mise d'accord sur la plus grande partie du rapport. Cependant, les opinions présentées dans le rapport ne reflètent pas nécessairement les politiques actuelles fédérales, provinciales ou territoriales, et ne démontrent aucun engagement officiel de la part des membres. Le rapport a plutôt une vocation provisoire afin d'orienter les activités respectives des promoteurs miniers, des gouvernements et de toutes les autres parties intéressées à l'exploitation minière.

CHAPITRE 1

PROCESSUS D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

1. PRINCIPES ET OBJECTIFS

Principes

La poursuite de l'activité économique, y compris l'exploitation minière, est fondée sur la conservation d'un environnement sain.

La planification de l'utilisation des terres du territoire, l'évaluation environnementale et la surveillance des effets sur l'environnement devraient être basées sur les écosystèmes.

Le maintien d'écosystèmes sains, tout en permettant l'activité économique, doit être l'objectif central de la planification de l'aménagement du territoire, de l'évaluation environnementale et de la planification de l'exploitation et de la fermeture des mines.

L'évaluation environnementale représente le principal outil de détermination des répercussions environnementales locales et cumulatives et doit faire l'objet de mesures palliatives et correctives.

Une bonne évaluation environnementale est crédible, rentable, opportune et tient compte des intérêts de toutes les parties concernées.

Objectifs

1. Mener des évaluations environnementales pour des projets précis dans un contexte tenant compte :
   a) d'un processus intégré de planification de l'utilisation des terres du territoire;
   b) des politiques et des programmes du gouvernement ayant été soumis à une évaluation environnementale.
2. Veiller à ce que des projets précis et leurs effets cumulatifs défavorables n'aient pas de répercussion négative sur l'intégrité écologique des réseaux de zones protégées au Canada.
3. Veiller à ce que les processus d'évaluation environnementale :
   a) suivent une structure officielle et soient équilibrés et justes;
   b) adoptent un cadre qui permet une vérification publique de la comptabilité;
   c) soient crédibles (c.-à-d. honnêtes, exhaustifs, transparents, cohérents, prévisibles, logiques, efficaces et opportuns);
   d) aient une portée écologiquement pertinente et établie en début de processus, en consultation avec la population;

e) le promoteur doit avoir le fardeau de démontrer que le projet sera écologiquement, financièrement et socialement justifié.

4. S'assurer que l'aide financière aux intervenants fournie par le promoteur soit offerte à la population selon des critères et des mécanismes clairement établis.
5. Soumettre chaque nouveau projet minier (y compris l'exploration si des répercussions éventuelles le justifient) à une seule forme d'évaluation environnementale par un seul organisme responsable désigné.[1]
6. Reconnaître les droits et intérêts des collectivités autochtones.
7. Veiller à ce que les renseignements nécessaires à la prise de décisions soient disponibles.

2. RENSEIGNEMENTS ET QUESTIONS À L'ÉTUDE

Renseignements généraux

Par le passé, la prise de décisions, menée par les arguments économiques et le manque de prévoyance, a causé certaines formes de dégradation de l'environnement à grande échelle (par exemple la croissance des banlieues, le déboisement, etc.). Les écologistes et les membres de la communauté scientifique s'inquiètent du fait que le bon fonctionnement de la planète, souvent appelé intégrité écologique, est actuellement menacé par les activités humaines.

Les processus d'évaluation environnementale, y compris les évaluations officielles, les examens de préparation des mines et les autres types d'évaluations, devraient contribuer à une saine planification afin de réduire ou de prévenir les répercussions défavorables à l'environnement. Cependant, ces processus représentent souvent des sources de conflit quant aux questions d'éthique, d'aménagement du territoire et de conservation qui ne peuvent être réglées par une évaluation de projet et qui réapparaîtront à maintes reprises. Ces conflits pourraient être évités si des mécanismes (par exemple un réseau de zones protégées et la planification de l'aménagement du territoire) étaient en place pour protéger l'intégrité écologique et pour régler les problèmes des effets cumulatifs de toutes les formes d'aménagement de façon responsable et opportune.

---

[1] L'organisme responsable désigné devrait être un organisme autochtone, provincial, territorial ou fédéral, ou un ministère, déterminé selon le cas. Après la présélection, toute évaluation environnementale serait coordonnée par l'organisme responsable désigné qui détiendrait le pouvoir décisionnel *en ce qui concerne le processus*. L'objectif est d'avoir une conception «à point unique» du processus d'évaluation environnementale. Par conséquent, l'organisme responsable désigné coordonnerait et dirigerait les questions relatives au processus au nom de tous les paliers gouvernementaux participant à l'évaluation. Cette responsabilité comprendrait en outre la rédaction d'un rapport final qui regrouperait les diverses recommandations faites durant le processus d'évaluation. Pour de plus amples renseignements sur les organismes responsables désignés, veuillez vous reporter à l'Annexe 2.

Le Canada ne possède pas de cadre stratégique social, environnemental et économique reflétant les objectifs de tous les paliers de gouvernement. Des politiques claires sur le développement de l'exploitation minière fourniraient un contexte à l'évaluation environnementale, de sorte que les promoteurs pourraient prévoir de façon raisonnable le résultat du processus avant de prendre des engagements irrévocables sur le plan juridique ou considérables financièrement. De telles politiques devraient être soumises à un examen public quant à leurs répercussions éventuelles sur l'environnement. Cet examen public, à son tour, nécessiterait l'élaboration d'une méthodologie appropriée et efficace.

On a établi les cadres de l'évaluation environnementale au début des années 70 à la suite des pressions exercées par la population afin de forcer les promoteurs à placer les considérations d'ordre environnemental au centre du processus de planification. Les premières évaluations étaient souvent étroitement définies en fonction de la conservation et de la lutte contre la pollution. Aujourd'hui, il n'existe aucun processus universel. La plupart des personnes s'entendent pour dire que l'évaluation environnementale est un processus de détermination, de communication et d'examen des conséquences les plus graves des activités d'exploitation du territoire. De plus, les interprétations peuvent varier selon la nature, le rôle et la portée de l'évaluation. En effet, les besoins locaux, la culture et les connaissances disponibles influencent la nature, la forme et le caractère de l'évaluation environnementale.

Au cours des vingt dernières années, nous avons été témoins de l'évolution de diverses politiques environnementales et des cadres législatifs dans tous les niveaux de gouvernements du Canada. En général, le processus est devenu plus transparent et accessible. On note l'émergence de la reconnaissance des «groupes d'intérêts» et des Autochtones en tant que participants légitimes. Toutefois, l'esprit et les intentions de l'évaluation ne sont pas toujours observés uniformément.

Équité, engagement et responsabilité

Le processus d'évaluation environnementale peut contribuer grandement à l'évolution et à l'approbation d'un projet d'aménagement d'une exploitation minière responsable du point de vue environnemental et économique. Afin de saisir cette occasion, le processus doit être soigneusement conçu et mis en oeuvre. Il est essentiel que le processus soit perçu par tous les intervenants comme étant équitable, ouvert, honnête et responsable.

Les processus d'évaluation environnementale évoluent en vue d'atteindre cet idéal. La participation de la population représente un des aspects causant toujours des désaccords et du mécontentement : qui participera, quand cette participation aura-t-elle lieu, jusqu'à quel point influenceront-ils les décisions et quels seront le moment et la quantité des ressources allouées. On ressent le besoin de préciser les règles de participation des parties concernées, des collectivités et de la population.

Souvent, les participants éventuels aux processus d'évaluation environnementale ne reçoivent pas un avis leur permettant de se préparer convenablement pour que leur participation soit efficace. Ils ne disposent pas de fonds suffisants ou ne sont pas avisés en temps opportun qu'ils recevront le financement pour se préparer et participer au processus. Dans de nombreuses jurisdictions, il n'est pas clairement établi qui devrait fournir les fonds, sur quoi il faut se baser pour établir ces fonds et quelle est la limite de financement à offrir.

Bien que certains promoteurs montrent avoir pris en considération et envisager l'environnement en tant que partie intégrante de leur plan d'aménagement, il est important que tous les promoteurs et les gouvernements jugent que l'évaluation environnementale est un élément essentiel des premières étapes de la planification d'un projet d'aménagement. L'engagement des gouvernements envers l'évaluation environnementale semble souvent faible, cette évaluation étant perçue comme un obstacle plutôt qu'un outil pratique. On a constaté des conflits d'intérêts au sein de ministères alors que le même ministère ou le même représentant d'un ministère jouait à la fois des rôles multiples, comme procureur, juge et membre du juré. Il peut ne pas être clair qui a l'ultime pouvoir de prendre la décision concernant une évaluation environnementale et ce processus semble être susceptible de causer de l'ingérence politique.

Les promoteurs ne savent souvent pas vraiment quel type de processus d'évaluation environnementale sera nécessaire à leur projet et comment le processus sera enclenché. Ils considèrent en outre qu'il y a trop peu de limites quant au coût et à la durée d'une évaluation environnementale, ainsi qu'à la quantité de renseignements qu'ils doivent recueillir. Autrement dit, le processus est long, complexe, coûteux et souvent inefficace.

Participation des Autochtones

Les collectivités autochtones du Canada[2] sont distinctes sur le plan de la culture et elles possèdent des traités et des droits territoriaux fondés sur l'utilisation et l'occupation initiales et historiques qui sont rarement, ou pour ainsi dire jamais, pris en considération adéquatement par les promoteurs, les comités d'examen environnemental ou les gouvernements. Les processus d'évaluation environnementale fédéraux et provinciaux devraient être conçus pour régler ou évaluer la multitude de répercussions d'une proposition d'aménagement sur une collectivité autochtone. Ces répercussions sont fondamentalement différentes de celles pouvant toucher les peuples non autochtones.

---

[2] En considérant les recommandations et les objectifs dans le présent document, on doit reconnaître la diversité des collectivités autochtones et supposer que les gouvernements autochtones modifieront le texte afin de respecter les valeurs individuelles, les traditions, les priorités et les processus existants de prise de décisions de leur collectivité.

Voici les aspirations et les objectifs des collectivités autochtones en ce qui concerne le processus d'évaluation environnementale : veiller à ce que chaque collectivité autochtone dispose de moyens pour améliorer la qualité de vie de ses membres; que les droits des autochtones conférés par un traité à l'égard des terres et des ressources demeurent intacts en attestant l'obligation fiduciaire du gouvernement du Canada; que l'utilisation des ressources naturelles respecte les principes autochtones de développement durable.

Les droits des Autochtones et les droits conférés par un traité sont constitutionellement protégés conformément à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, pour lequel la Cour suprême du Canada a établi le sens du texte intégral dans les cas *Sparrow* et *Sioui*, pour ne nommer que ceux-là. Par conséquent, le gouvernement fédéral ne peut approuver des projets qui pourraient toucher les droits protégés par l'article 35. Ce gouvernement a la responsabilité d'agir en tant que fiduciaire et d'intervenir au nom des peuples autochtones des autres compétences législatives afin de protéger les droits des autochtones et les droits conférés par un traité. Cette disposition doit être explicitement reconnue et respectée dans les lois, les politiques et les programmes. Les Autochtones doivent pouvoir collaborer de façon significative à toutes les étapes du processus d'évaluation environnementale.

Accès à l'information

L'accès à l'information représente une autre question problématique. Actuellement, les renseignements peuvent ne pas être disponibles en raison du manque de communication de la part des gestionnaires de base de données, de la pénurie de ressources pour la gestion des données, du refus délibéré des détenteurs des bases de données de faire circuler l'information, ou de la mauvaise utilisation des données. De plus, l'accès aux scientifiques du gouvernement et à leurs services peut être limité ou restreint.

Effet de rétroaction

Vu le coût d'une évaluation environnementale, il est logique de profiter au maximum des expériences antérieures et d'en tirer des leçons. Actuellement, la surveillance des répercussions éventuelles après l'évaluation environnementale n'est pas toujours appropriée. Les évaluations environnementales (y compris les examens d'aménagement d'exploitation minérale et les autres processus) doivent être améliorées de sorte que, de la conception à l'exécution, le processus ne néglige pas la surveillance, la rétroaction et la révision des buts et des politiques.

Conclusions

Les collectivités autochtones, la population, les gouvernements et les promoteurs ont tous remis en question l'équité et l'efficacité des processus d'évaluation environnementale passés et actuels. Les collectivités autochtones estiment que l'on ignore leurs intérêts. La population quant à elle croit que le processus est trop enclin à l'ingérence politique et qu'il existe un manque de transparence, de responsabilité et d'engagement de la part du

gouvernement. Les promoteurs pensent que le processus d'évaluation environnementale n'est pas clair, est trop coûteux, nécessite trop de temps et exige la collecte de trop de renseignements en raison d'un champ d'application mal défini ou non établi.

L'évaluation environnementale porte à la fois sur les ressources vivantes et non vivantes. Elle porte en outre sur divers besoins et aspirations socio-économiques et culturels. Le processus doit être souple et créatif, afin de réorienter les projets d'aménagement pour les rendre durables. En examinant les lacunes des processus passés et actuels, nous pouvons déterminer la voie d'un meilleur avenir.

3. RECOMMANDATIONS

1. Lorsqu'ils ne l'ont pas déjà fait, les gouvernements devraient élaborer des politiques sur le développement minéral. Ces politiques devraient être conçues en consultation avec les représentants de l'industrie minière, les organisations non gouvernementales (ONG) et les autres parties intéressées. Elles devraient être soumises à des examens réguliers et refléter les ententes environnementales internationales signées et ratifiées par le Canada.

2. Lorsque ce n'est pas déjà fait, les processus d'évaluation environnementale devraient être mis en application à l'égard des politiques et des programmes du gouvernement ayant des répercussions[3] considérables sur l'environnement.

3. Dresser la liste des propositions de projets faisant l'objet d'une évaluation environnementale et publier régulièrement les décisions subséquentes à la présélection.

4. Les paramètres géographiques des systèmes écologiques devraient être pris en considération lorsqu'on détermine la zone d'étude, les paramètres d'étude et les principaux intéressés à l'évaluation environnementale. Lorsqu'ils existent dans la région d'un projet, les organismes régionaux de planification de l'aménagement du territoire devraient participer à l'étape d'établissement de la portée d'une évaluation environnementale, y compris la sélection des parties concernées.

5. Les promoteurs devraient planifier soigneusement les mécanismes et processus de participation de la population aussitôt que possible afin de réduire les éventuels retards excessifs de l'évaluation environnementale.

---

[3] Ces évaluations devraient inclure, sans y être limitées, la prise en considération de la politique minérale à la lumière des taux d'extraction passés et présents, des ententes internationales, des points positifs et négatifs relativement au développement des infrastructures, des possibilités de transformation à forte valeur ajoutée à l'intérieur du pays, des possibilités de réutilisation et de recyclage des minéraux déjà en circulation, du remplacement éventuel des minéraux par d'autres substances et de la légitimité de l'utilisation finale; et non pas seulement en fonction de la demande de minéraux actuelle et future.

6. En reconnaissance de la valeur d'une évaluation environnementale pour la société, on devrait favoriser et appuyer les politiques gouvernementales énonçant que les coûts administratifs des évaluations environnementales ne seront pas recouvrés auprès des promoteurs. Lorsqu'il s'agit d'une évaluation environnementale formelle, pour laquelle l'aide financière aux intervenants[4] fait l'objet d'une entente, cette aide devrait être offerte par le promoteur selon des critères précis, établis en collaboration avec les principaux intéressés.

7. Après la présélection, tout processus d'évaluation environnementale *devrait être dirigé* par un organisme responsable choisi qui obéira à des critères précis et possédera un pouvoir décisionnel relativement au processus. Lorsqu'ils sont concernés, les comités d'examen environnemental devraient être les seuls arbitres du processus d'évaluation environnementale. Le processus sera soumis à un examen seulement à l'échelon hiérarchique approprié et sera obligé d'informer le public des raisons de toute modification des recommandations du comité.

8. Lorsqu'un processus d'évaluation environnementale nécessite la formation d'un comité, ce comité devrait être composé de personnes respectées, expérimentées et compétentes. Le comité devrait recevoir un financement approprié et l'aide d'un personnel de soutien.

9. Le statut d'organisme responsable désigné pour les processus d'évaluation environnementale devrait être transféré, en tout ou en partie, aux collectivités autochtones, le cas échéant. Ces processus d'évaluation environnementale devraient être établis de sorte que les intérêts et les traités des collectivités autochtones soient explicitement inclus et respectés. Les processus d'évaluation environnementale devraient être flexibles afin de se conformer aux valeurs, aux traditions, aux priorités et aux processus décisionnels de chaque collectivité, ainsi qu'aux normes nationales d'évaluation environnementale. Les représentants des aînés et des collectivités devraient prendre part à toutes les séances de planification et être invités à visiter les lieux des projets d'aménagement.

10. Les collectivités autochtones devraient former des conseils sur l'environnement afin de sensibiliser et de promouvoir des pratiques environnementales, et d'offrir des commentaires quant à la réglementation et à la législation gouvernementales existantes et proposées.

---

[4] L'aide financière est limitée. Toutefois, elle devrait être raisonnable et conforme à l'ampleur du projet proposé et à ses répercussions éventuelles. L'organisme responsable de l'attribution de l'aide financière aux intervenants (il pourrait s'agir de l'organisme responsable désigné ou d'une tierce partie indépendante) pour toute évaluation environnementale devrait employer du personnel compétent et expérimenté qui pourra faciliter l'élaboration de critères de financement, attribuer l'aide financière de façon juste et efficace et tenir un registre à ce sujet. Bien que les habitants des régions biogéographiques représentent les principaux intéressés nécessitant une aide financière, le financement offert à de tels organismes devrait comprendre les frais engagés pour avoir accès à des conseils des spécialistes de l'extérieur, au besoin, de sorte que le processus soit juste et équilibré.

11. L'organisme responsable désigné pour un processus d'évaluation environnementale doit s'assurer que des renseignements équilibrés sont disponibles pour toutes les parties intéressées et que les participants au processus d'évaluation environnementale ont le meilleur accès possible aux recherches pertinentes et aux autres sources de renseignement à un coût raisonnable (c'est-à-dire le coût des photocopies, de la distribution, etc.).

12. Les scientifiques du gouvernement et les autres spécialistes devraient, autant que possible, pouvoir fournir des renseignements à titre d'expert sans que le gouvernement ne tente de restreindre leur participation.

13. Le suivi des prévisions et des engagements liés aux évaluations environnementales devrait être supervisé par des comités de liaison publique multilatéraux[5] (CLP) et des organismes régionaux de planification de l'aménagement du territoire, lorsqu'ils existent. Les résultats des mesures de surveillance des effets sur l'environnement devraient être publiés et comparés aux prévisions faites dans l'évaluation environnementale afin que des recommandations d'amélioration puissent être présentées pour de futurs projets, au besoin.

14. L'efficacité énergétique ainsi que la réduction de l'utilisation, le recyclage et la récupération de l'eau, des produits chimiques industriels et des autres ressources devraient être pris en considération au moment du processus d'évaluation environnementale.

---

[5] Pour en connaître davantage sur les comités de liaison publique multilatéraux, veuillez vous reporter à l'Annexe 1.

CHAPITRE 2

1. PRINCIPE ET OBJECTIFS

Principe

Les efforts de collaboration entre les gouvernements, l'industrie, et les autres parties concernées permettent davantage la minimisation des répercussions sur l'environnement au cours de l'exploitation minière.

Objectifs

1. Effectuer en tout temps une surveillance complète des effets sur l'environnement sur les lieux d'exploitation.
2. Prévenir la pollution par l'élaboration de mesures technologiques et de programmes en vue d'éliminer ou de réduire la libération de polluants.
3. Élaborer et mettre en oeuvre des normes environnementales et des mesures de surveillance efficaces de façon ouverte, efficiente, transparente et globale.
4. Prévoir la durabilité en maximisant le recyclage des ressources.
5. Promouvoir les approches proactives de l'industrie dans la gestion des questions environnementales.

2. RENSEIGNEMENTS ET QUESTIONS À L'ÉTUDE

Chaque étape du cycle minier a des répercussions différentes sur l'environnement. Durant l'étape de l'exploitation, deux domaines nécessitent une considération minutieuse : la surveillance des répercussions de la mine sur l'environnement et l'élaboration de normes ou de mesures de contrôle acceptables.

La surveillance des effluents aux points d'écoulement est nécessaire afin d'établir la libération des polluants et d'évaluer le respect des règlements, des directives, des autorisations et des permis d'exploitation gouvernementaux par les installations minières. Toutes les provinces et le gouvernement fédéral exigent la surveillance des effluents. On note toutefois des variations considérables en ce qui concerne le type de polluants surveillés et l'ampleur des mesures de surveillance. Bien que nous possédions considérablement de renseignements sur la qualité des effluents et le respect des normes, les données sur la surveillance des effets sur l'environnement sont plus limitées, et seule une partie de ces données est offerte dans une banque commune.

Traditionnellement, la surveillance a été centrée sur la quantité et la qualité des effluents et des émissions dans l'atmosphère. Cependant, peu de mesures ont été prises pour surveiller les changements dans les milieux environnementaux (y compris les sédiments aquatiques, les eaux souterraines et le sol), ainsi que les organismes vivants à l'échelle des individus, de la population et des écosystèmes. Actuellement, on comprend peu les effets combinés des divers types d'émissions, d'effluents et de polluants chimiques sur le biote. Voilà pourquoi la surveillance des effets cumulatifs sur l'environnement s'avère très importante.

Idéalement, la surveillance des répercussions environnementales devrait répondre à plusieurs objectifs :

- la vérification du respect des normes environnementales;
- la validation des prédictifs et la confirmation des évaluations environnementales;
- l'évaluation de la pertinence des systèmes de prévention et de lutte contre la pollution pour protéger la santé des écosystèmes, en mettant un accent particulier sur les indicateurs écologiques clés.

La qualité des données de surveillance représente également un point à étudier. Les programmes et les protocoles de prélèvement et d'analyse sont nécessaires pour assurer la qualité des données. L'évaluation environnementale est fondée sur les données recueillies quant à l'état d'un écosystème avant l'exploitation minière, sur les prévisions des répercussions éventuelles ainsi que l'efficacité des mesures palliatives proposées. Les prévisions peuvent reposer sur des prédictifs ou l'expérience acquise à d'autres endroits. La collecte de données de base devrait être suffisamment complète afin de pouvoir détecter les changements au moment des exercices de surveillance ultérieurs.

Les normes environnementales et les mesures de surveillance, y compris les limites obligatoires, les directives non régies par des règlements, les objectifs, les critères, les codes de bonne pratique, les ententes volontaires et les outils économiques, sont importants pour prévenir la pollution et minimiser les émissions de polluants. Chaque groupe d'intéressés a l'obligation d'aider à minimiser les répercussions sur l'environnement durant l'exploitation minière.

L'industrie reconnaît son rôle lorsqu'il s'agit d'établir des directives. Un exemple d'approche proactive est la politique environnementale de l'Association minière du Canada (AMC) qui a été approuvée par les sociétés membres. L'AMC prépare actuellement des directives de gestion détaillées en vue d'appuyer et d'élaborer les principes de cette politique. Une fois la politique environnementale et les directives en place, toutes les sociétés membres de l'AMC seront tenues de respecter la politique et de se conformer aux directives adaptées à chaque installation comme condition

de leur adhésion à l'association. Une telle approche est probablement unique chez les associations minières du monde entier, ou chez les associations professionnelles du Canada. Le seul système canadien qui ressemble à celui de l'AMC est celui de l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques dont les membres pratiquent une auto-révision selon une série de protocoles de gestion environnementale.

Toutes les parties intéressées s'entendent pour dire que lorsqu'une évaluation scientifique valable sur les répercussions écologiques indique un besoin, les exigences de contrôle équilibrées devraient se baser sur la meilleure technologie commercialement éprouvée et économiquement abordable pour le secteur. Les normes propres aux installations devraient servir de mécanisme de protection environnementale accrue, au besoin. Les résultats des mesures de surveillance devraient être pris en considération lorsque vient le moment d'établir des normes générales nationales et propres à une installation.

3. RECOMMANDATIONS

1. Un système complet et uniforme de surveillance des effets sur l'environnement de l'exploitation minière devrait être mis en place afin de :

   a) déterminer les effets environnementaux découlant de l'exploitation minière, y compris les effets cumulatifs;

   b) valider et confirmer les prédictifs et l'évaluation environnementale;

   c) évaluer *la pertinence* des systèmes de prévention et de lutte contre la pollution pour protéger la santé des écosystèmes, plus particulièrement en ce qui concerne les indicateurs écologiques.

2. Les gouvernements devraient collaborer avec l'industrie et les autres parties concernées en vue de normaliser les programmes et les protocoles de surveillance et d'améliorer la qualité des données.[6]

3. L'industrie devrait viser l'élimination des émissions de polluants grâce à une bonne planification environnementale, à l'étude des procédés, à la modernisation et à l'amélioration continue.

---

[6] La surveillance devrait : être centrée et rentable; comprendre un programme d'assurance de l'exactitude et de la précision des données; être effectuée selon une fréquence décroissante lorsque les objectifs environnementaux sont continuellement respectés; repérer les effets importants éventuellement liés à l'exploitation minière; et être fondée principalement sur l'auto-surveillance jumelée à une vérification appropriée des organismes de réglementation. Voici quelques exemples de secteurs où la qualité des mesures de surveillance peut nécessiter une normalisation et des améliorations : la surveillance comparative des zones de contrôle; la surveillance des zones de mélange; et la surveillance de l'accumulation temporelle des polluants et des effets cumulatifs dans les écosystèmes.

4. Les nouvelles mines et usines devraient respecter des objectifs valides sur la qualité de l'air et de l'eau.

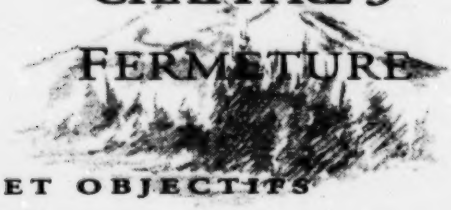
5. Les mesures de surveillance devraient être établies en tenant compte de la santé de l'environnement, des effets sur l'écologie, de la technologie, des coûts et de la compétitivité.

6. Des normes plus rigoureuses propres aux installations devraient être élaborées lorsque le besoin est justifié par des éléments tels que les connaissances traditionnelles, une évaluation environnementale scientifique, la modélisation des prédictifs ou la surveillance des effets sur l'environnement.

7. Les gouvernements devraient reconnaître, appuyer et encourager la prise de mesures proactives par l'industrie afin de régler les préoccupations d'ordre environnemental.

8. Durant l'exploitation, l'industrie devrait essayer d'utiliser efficacement l'énergie, en s'efforçant de réduire, de réutiliser ou de récupérer l'eau, les produits chimiques industriels et les autres ressources. Le gouvernement, l'industrie et les organisations non gouvernementales (ONG) devraient accorder la priorité au recyclage maximal des minéraux.

CHAPITRE 3



FERMETURE

1. PRINCIPE ET OBJECTIFS

Principe

La planification et le développement d'exploitations minières respectant l'environnement comprennent l'élaboration et la mise en oeuvre d'un plan de fermeture et de remise en état, de sorte qu'à la fermeture, l'emplacement de l'exploitation minière soit retransformé en un écosystème varié et autorégulateur qui sera compatible avec un environnement sain et les activités humaines.

Objectifs

1. Élaborer, financer de manière appropriée, mettre en oeuvre et surveiller des plans de remise en état exhaustifs et normalisés pour retransformer tous les emplacements d'exploitation minière en des écosystèmes autorégulateurs dans tous les territoires du Canada.
2. Élaborer des techniques grâce à la recherche multidisciplinaire qui réduira au minimum ou préviendra les répercussions et retransformera les emplacements détériorés en écosystèmes autorégulateurs.

2. RENSEIGNEMENTS ET QUESTIONS À L'ÉTUDE

L'exploitation minière est un type d'utilisation des terres ayant des répercussions environnementales éventuelles sur une zone limitée. Une plus grande détérioration de la surface se produit s'il s'agit d'une mine à ciel ouvert plutôt que souterraine. Selon le type de minerai, la zone détériorée peut représenter une source de drainage minier acide (DMA), considéré par l'industrie minière comme le plus grave de ses problèmes environnementaux.

À la fermeture d'une mine, on devrait envisager les aspects de l'environnement et de la sécurité. La restauration de l'emplacement pour une autre utilisation, comme les loisirs ou l'habitat faunique, nécessite habituellement certaines considérations esthétiques. Par contre, même lorsqu'aucune utilisation précise n'est visée, un bon plan de fermeture devrait comprendre des critères d'esthétisme.

On compte en gros cinq points à examiner lorsqu'on prévoit fermer une mine, soit : l'objectif de remise en état des lieux, la planification de la remise en état, les garanties de financement concernant la remise en état, les normes de fermeture et les obligations à respecter après la fermeture de la mine.

L'objectif de remise en état des lieux

La remise en état consiste en un programme continu, conçu pour remettre dans un état acceptable la qualité ou le potentiel physique, chimique et biologique de l'air, du territoire et des régimes des eaux détériorés par l'exploitation minière. L'objectif de la remise en état est de prévenir ou de réduire au minimum les répercussions défavorables à long terme, et de créer un écosystème autorégulateur le plus identique possible à celui qui existait avant l'exploitation minière. La remise en état consiste en une série d'activités et commence par la planification préalable et des études environnementales générales avant la conception et la construction du projet minier. Elle se termine par l'accomplissement de la stabilité à long terme des lieux et la création d'un écosystème autorégulateur. Parfois, une surveillance et des traitements continus peuvent être nécessaires.

Planification

La planification de la fermeture d'une mine commence par des efforts des sociétés à stabiliser les rejets et les déchets de roche en mettant habituellement en place une couverture végétale stable. Au cours des années 80, il est devenu pratique courante chez les exploitants miniers de préparer des plans de fermeture détaillés sur la façon de maîtriser le drainage et, si nécessaire, sur la façon de régler le problème, de réduire au minimum la détérioration du sol, et de régler tout problème particulier. Ces travaux ont progressé à un point tel que des directives exhaustives sur la fermeture et la remise en état ont été préparées par l'Association minière du Canada à l'intention de ses membres.

Plusieurs organismes gouvernementaux ont aussi établi des normes pour les plans de remise en état et de fermeture. D'autres organismes se préparent aussi à mettre en oeuvre de telles exigences. Une des exigences principales d'un plan de remise en état est que ce plan soit mis à jour et révisé régulièrement.

Afin de respecter les exigences légales et de répondre aux attentes de la population, un plan de remise en état devrait, le cas échéant, tenir compte des points suivants :

- l'acquisition et la mise en application de connaissances techniques, économiques et scientifiques solides en ce qui concerne les conditions relatives à la mine et aux environs;
- la détermination de toute atteinte à l'environnement causée par des pratiques ou activités passées;
- la stabilité et la sécurité à long terme des aires de stockage des rejets, des enrochements, des sièges d'extraction et des autres structures artificielles;

- la prévision et la prévention du lessivage et du transport des polluants des aires de stockage des rejets, des enrochements, des précipités et des résidus, des sièges d'extraction et des décharges, ainsi que la prévision des mesures de traitement, au besoin;

- la conception de structures passives pour faire face de façon sécuritaire aux événements pluvio-hydrologiques;

- le démantèlement et l'élimination appropriée des installations, ainsi que l'enlèvement des déchets de roche, des débris et des matières dangereuses;

- la meilleure réhabilitation graduelle possible des secteurs dégradés, y compris les régimes des eaux superficielles et souterraines;

- la réhabilitation des secteurs dégradés, y compris les régimes des eaux superficielles et souterraines, pour recréer un écosystème autorégulateur;

- l'établissement de programmes de surveillance visant à confirmer l'efficacité de la remise en état, à déterminer toute répercussion environnementale à long terme et à vérifier le rendement continu après la fermeture;

- la certitude de posséder des garanties financières pour répondre aux obligations actuelles et à long terme.

Idéalement, lorsqu'il s'agit de nouvelles mines, les plans de remise en état devraient être préparés dans le cadre d'une étude de faisabilité et être examinés et approuvés à l'occasion du processus d'approbation du projet. Une fois la mine en exploitation, les plans de remise en état devraient être examinés et mis à jour régulièrement afin de refléter les nouvelles exigences relatives à la remise en état et, les travaux de remise en état terminés, de surveiller les résultats, la nouvelle technologie et l'inflation. Les garanties de financement nécessaires aux fins de remise en état devraient être rajustées selon chaque révision du plan.

Garanties de financement[7]

La santé financière et la prospérité future de l'industrie nécessitent la résolution opportune des questions de la responsabilité de la remise en état et du traitement fiscal en ce qui concerne les garanties de financement. La population exige qu'une sécurité financière soit offerte pour assurer que le nettoyage des mines, nouvelles ou existantes, ne se fera pas à même les deniers publics. La forme et le montant de la garantie de financement nécessaire et le mécanisme de mise en oeuvre varient. Une lettre de crédit irrévocable, une obligation émise par un assureur ou une promesse d'éléments d'actif peuvent être acceptables, ou une société pourrait devoir effectuer des versements comptants directement à un gouvernement ou

---

[7] Pour de plus amples renseignements sur les garanties de financement, veuillez vous reporter à l'Annexe 3.

dans un fonds de fiducie ou un autre fonds de remise en état. Les exigences pour fournir des garanties de financement satisfaisantes peuvent servir de conditions à une décision quant à l'évaluation environnementale ou la délivrance d'un permis d'exploitation d'un emplacement précis, ou bien on peut adopter une loi ou un règlement de portée générale à cet effet. Les mines fermées il y a plusieurs années, et pour lesquelles on ne connaît pas de propriétaire, présentent un problème différent. Certaines déversent du DMA alors que d'autres possèdent des digues à rejets ou d'autres structures qui nécessitent des travaux de réfection. La question à savoir qui paiera ces travaux — les sociétés actuelles, les anciens propriétaires pouvant être identifiés, les bailleurs de fonds ou la population — demeure sans réponse.

Le manuel de l'Institut canadien des comptables agrées reconnaît le besoin de prendre en considération les dépenses de remise en état en mesurant et en signalant les revenus nets aux actionnaires, aux investisseurs éventuels, au marché boursier, aux commissions de valeurs mobilières et aux autres parties concernées. Les exigences techniques et les prévisions des coûts sont établies à l'aide d'une méthode scientifique et sont raisonnablement sûres en ce qui concerne l'échéancier et les montants. Les prévisions de dépenses sont imputées au revenu actuel et inscrites comme charges à payer, que les dépenses de remise en état soient ou non engagées dans la période comptable actuelle. Les plans de remise en état et les prévisions des coûts sont examinés régulièrement et lorsque des changements considérables sont apportés au plan d'exploitation minière. Les clauses de la remise en état sont alors ajustées au besoin. Cette approche est conforme au principe de l'équilibre financier qui exige que les revenus soient rapprochés avec les dépenses associées, que ces dépenses soient engagées dans la période comptable actuelle ou antérieure ou soient effectuées pendant la période comptable suivante.

La capacité de pouvoir déduire ces dépenses et le traitement des intérêts ou des autres revenus d'investissement produits par le fonds de fiducie ou d'autres fonds de remise en état ont des répercussions sur le calcul de l'impôt sur le revenu, les redevances et les provisions. Les dépenses administratives ou juridiques mineures destinées à garantir une lettre de crédit, une obligation ou d'autres promesses sont déductibles. Par contre, la plupart des autres dépenses de remise en état ne sont déductibles qu'au cours de l'année même de la remise en état, bien que la société peut être tenue par la loi et par les principes comptables généralement acceptés de reconnaître les dépenses et de faire des contributions considérables en espèces à un gouvernement ou à un fonds de fiducie ou à un autre fonds de remise en état. Le budget fédéral de février 1994 ainsi que certains projets provinciaux ont reconnu cette iniquité et ont indiqué leur intention de modifier les mesures législatives concernant l'impôt sur le revenu et les autres lois afin d'offrir une plus grande certitude concernant la déductibilité de certains frais de remise en état. La croyance de l'industrie est que les intérêts ou les autres revenus d'investissement provenant d'un fonds de remise en état doivent être inclus dans les revenus, mais qu'une déduction correspondante doit être autorisée pour reverser ces revenus à un fonds de remise en état.

Normes

Les normes actuelles de remise en état mettent l'accent sur le recouvrement efficace des résidus et la stabilité des digues, des décharges et des autres structures, ainsi que sur leur stabilité à long terme. On constate un manque d'attention accordée à l'établissement d'écosystèmes durables comme but à long terme. Par contre, on n'a pas élaboré de plan réalisable pour régler la question des mines à ciel ouvert ou des solutions de rechange quant à l'utilisation des terres. On devra établir des directives ou des normes concernant la planification et la fermeture.

Obligations

Une fois que les exigences du plan de remise en état sont respectées et qu'une mine est fermée, il n'existe aucun processus pour permettre à la Couronne de reprendre le terrain. Conformément aux lois actuelles, les sociétés minières sont responsables de ces terrains à perpétuité. Cet état de choses est habituellement inefficace sur les plans administratif et économique, particulièrement lorsque les sociétés ferment leurs portes au Canada. On doit établir des critères pour permettre à la Couronne de reprendre les mines fermées de façon équitable et rentable pour le gouvernement et l'industrie, tout en protégeant l'environnement à long terme.

3. RECOMMANDATIONS

1. Lorsque des exigences ne sont pas encore en place, on doit en établir en ce qui concerne l'élaboration, la mise en oeuvre et la surveillance des plans de fermeture, y compris l'offre de garanties financières pour les coûts liés au plan (p. ex. la remise en état, l'entretien, le traitement et la surveillance à long terme).

2. Un échéancier de répartition des garanties financières devrait être intégré à tous les plans de remise en état. Lorsqu'il s'agit de nouvelles mines, le montant offert doit être conforme au degré de détérioration. Les mines en exploitation ou abandonnées devraient se conformer aux obligations financières selon un échéancier établi pour chaque cas.

3. Le gouvernement et l'industrie devraient être conjointement responsables du financement ou de l'établissement de mécanismes de financement pour la remise en état des mines abandonnées.

4. Les garanties financières devraient être déductibles pour fins d'impôt; elles seraient considérées faire partie des coûts d'exploitation d'une entreprise.

5. Les normes de remise en état spécifiques à un emplacement devraient être établies d'après les éléments suivants :

   a) La remise en état doit rétablir l'emplacement de la mine en un écosystème autorégulateur le plus semblable possible à son état original avant l'exploitation minière.

   b) Lorsqu'il est impossible de remettre les lieux dans leur état original, ou que d'autres utilisations possibles ont été signalées, le gouvernement devrait prendre une décision en collaboration avec un comité de liaison publique ou, en l'absence d'un tel comité, en collaboration avec les personnes concernées de la localité.

6. Les gouvernements devraient créer un mécanisme de retour des titres des mines fermées à la Couronne conformément aux exigences suivantes :

   a) les obligations à l'égard du plan de remise en état, tel qu'indiqué dans la partie sur la planification, ont été respectées;

   b) on a vérifié que les obligations à long terme du plan peuvent être respectées de façon continue;

   c) des fonds suffisants ont été fournis pour la surveillance et l'entretien post-fermeture et, au besoin, pour le traitement à long terme;

   d) des outils, comme des garanties financières axées sur le risque,[8] ont été créés afin d'assurer l'accès à des fonds supplémentaires si une société ne peut financer des travaux nécessaires dont la somme totale dépasserait les garanties financières propres à la mine.

---

[8] Le renvoi complet des titres et des créances à la Couronne ne serait offert que dans les cas où le degré de risque peut être raisonnablement établi. Dans de tels cas, les paiements, basés sur le principe de la garantie et liés au risque pour chaque cas, pourraient être versés dans un fonds. Un fonds de garantie financière axée sur le risque permettrait à la Couronne d'effectuer les dépenses nécessaires pour une mine en particulier après avoir récupéré les titres.

CHAPITRE 4

PARTICIPATION DE LA POPULATION

1. PRINCIPE ET OBJECTIFS

Principe

On peut concevoir une gestion environnementale plus efficace et accroître la confiance de la population, ainsi que des autres parties concernées, dans l'exploitation minière en les informant mieux et en les faisant participer davantage à la prise de décisions d'intérêt public et ce, à toutes les étapes du processus d'exploitation.

Objectifs

1. Donner à la population et aux collectivités autochtones l'occasion de participer aux processus, afin que les intérêts des principaux intervenants soient pris en considération.

2. Offrir l'accès à l'information à la population et aux autres intéressés et fournir les ressources nécessaires pour participer de façon significative et responsable à toutes les étapes de l'exploitation minière, de la planification de l'aménagement du territoire jusqu'à la surveillance post-fermeture.

3. Veiller à ce que les gouvernements, l'industrie et les groupes d'intérêt partagent la responsabilité et l'obligation de rendre des comptes afin que les traités internationaux soient négociés avec le plus de participation possible et que les obligations qui en découlent soient respectées.

2. RENSEIGNEMENTS ET QUESTIONS À L'ÉTUDE

On s'accorde généralement pour dire que, en principe, la participation de la population à la prise de décisions relatives à l'exploitation minière et aux processus de gestion est un facteur important pour l'accroissement de la légitimité de l'industrie au Canada, l'acquisition de la confiance de la population en la capacité et la volonté des sociétés minières de mener leurs affaires en respectant l'environnement, et l'amélioration de la qualité des décisions prises à l'égard de la gestion environnementale. Dans les situations idéales, la population devrait pouvoir participer dans tout le cycle de l'exploitation minière, depuis la prise des premières décisions quant à la planification de l'utilisation des terres, jusqu'à l'étape finale de la fermeture et de la surveillance environnementale à long terme d'une mine. La nature et la portée de la participation de la population varient selon l'étape du cycle de l'exploitation.

À la suite du processus d'évaluation environnementale d'une mine, les occasions d'étudier les étapes quotidiennes de l'exploitation minière pour la population sont limitées. Les résidants de la localité veulent la garantie que l'exploitation respecte toutes les exigences environnementales applicables. La confiance du public serait accrue si de tels renseignements étaient étudiés par des citoyens en mesure de le faire. Il s'agirait là d'une tâche relevant naturellement du comité de liaison publique multilatéral.

Outre les trois étapes de l'exploitation minière, la participation du public est déficiente sur une autre scène, soit la scène internationale.

Certains intéressés croient que le gouvernement fédéral a signé des ententes internationales sans avoir suffisamment consulté les parties concernées, contractant ainsi des obligations qui ne sont pas toujours favorables au pays ou à l'environnement. On note le besoin d'établir des normes générales nationales et de conclure des ententes internationales qui fourniront des politiques uniformes quant aux préoccupations environnementales dans l'industrie minière canadienne.

Par exemple, pour respecter les obligations du Canada conformément à la *Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, une considération spéciale doit être accordée à la production de charbon pour la production d'énergie thermique intérieure en raison des répercussions de l'accumulation du CO_2 dans l'atmosphère.

Une autre forme de participation de la population souvent négligée est la contribution des employés. Ceux-ci sont bien placés pour surveiller le respect de l'environnement des employeurs et ont la responsabilité de les informer immédiatement quant aux possibilités ou aux cas réels de problèmes environnementaux. Cependant, ce rôle éventuellement important est limité parce que les employés qui signalent des infractions contre l'environnement ne sont pas nécessairement protégés contre les représailles de leur employeur.

Certaines des préoccupations concernant la participation de la population sont partagées par l'industrie, le gouvernement et la population. D'autres sont particulières à un secteur donné. Voici toutefois quelques points importants :

- L'industrie s'inquiète des processus sans fin et ne menant pas à la prise de décisions.

- L'industrie et le gouvernement ont de la difficulté à déterminer qui représente exactement la population, c'est-à-dire qui est un participant légitime.

- L'industrie s'inquiète du chevauchement des processus gouvernementaux déjà en place.

- Tous les secteurs sont conscients que la confiance entre les représentants des divers secteurs est nécessaire et que les événements passés n'ont pas mené à l'établissement d'un climat de confiance.

- Les représentants de tous les secteurs admettent que les processus devraient être ouverts, justes et responsables.

- Les représentants de tous les secteurs craignent que les processus publics ne reçoivent pas toujours l'appui du système politique ou de la haute direction et considèrent que cet appui est nécessaire à la réussite du processus.

- Les représentants de tous les secteurs s'inquiètent à propos du financement de la participation. L'industrie est préoccupée par le total des frais et par la désignation de la responsabilité de fournir le financement. Quant à eux, les gouvernements ont peur d'avoir la responsabilité des frais, alors que le secteur de l'environnement considère que le manque actuel de financement empêche la participation efficace. Si on offrait des fonds pour la participation, la question de l'admissibilité des participants et des dépenses devrait être réglée.

- Le secteur environnemental exige l'assurance que la participation de la population influencera réellement le processus de prise de décisions.

- L'industrie et le secteur environnemental sont préoccupés par la portée des discussions au cours du processus. L'industrie aimerait souvent limiter les discussions aux répercussions de leurs travaux ou propositions spécifiques. Le secteur environnemental préférerait souvent que les discussions soient menées dans un contexte plus vaste, comme les répercussions cumulatives, les incidences globales, les solutions de rechange et le bien-fondé du projet.

- Le secteur environnemental s'inquiète au sujet de l'équilibre entre les représentants dans les processus publics.

- Le secteur environnemental aimerait voir reconnaître les connaissances et la sagesse locales et traditionnelles (y compris celles des Autochtones), même si elles ne sont pas toujours scientifiquement démontrée.

- Le secteur environnemental aimerait assister à un engagement envers l'atteinte d'un consensus et la prise de décisions conjointes de la part des autres secteurs qui participent au processus public.

- Le secteur environnemental constate le besoin que des renseignements exacts, crédibles et opportuns soient mis à la disposition de tous les participants au processus.

- Le secteur environnemental se rend compte du besoin de tenir des réunions dans des endroits et à des heures rendant possible la participation de la population.

3. RECOMMANDATIONS

1. Lorsque la population montre suffisamment d'intérêt, chaque société minière devrait former un comité de liaison publique le plus tôt possible au cours de l'étape de l'évaluation de la faisabilité du projet. Ce comité devrait avoir comme objectif de veiller à ce que toutes les décisions liées à l'environnement et suscitant des inquiétudes soient prises de façon ouverte, opportune, objective et consciencieuse. Une fois créé, et si la mine est exploitée, le comité existerait pour la durée de vie de la mine, jusqu'à ce qu'elle soit «fermée» à la satisfaction du comité ou du gouvernement.

2. L'industrie minière, en collaboration avec les gouvernements, les collectivités autochtones, la main-d'oeuvre et les organisations non gouvernementales (ONG), devraient élaborer des directives concernant les membres, le financement, la structure, l'exploitation, le code d'éthique et les fonctions du comité de liaison.

3. Les renseignements destinés à la population devraient être diffusés de façon opportune et coordonnée, et lorsqu'une réponse est nécessaire, une période suffisante devrait être allouée.

4. La détermination d'un «avis public convenable» devrait tenir compte des conditions locales et des mécanismes de participation du public et comprendre des moyens flexibles et innovateurs pour permettre la participation directe des collectivités éloignées à la prise de décisions lorsque les projets les toucheront.

5. Lorsqu'un comité de liaison publique n'a pas été formé ou que les préoccupations de la population ne sont pas examinées convenablement, l'organisme responsable désigné devrait prendre les mesures qui s'imposent, y compris la formation éventuelle d'un comité de liaison qui relèverait de l'organisme responsable désigné afin de recueillir les commentaires de la population en vue du processus de prise de décisions.

6. On devrait assurer la protection des «dénonciateurs» afin d'aider les employés qui signalent, de bonne foi, des possibilités d'infractions contre l'environnement aux autorités gouvernementales. Cette protection devrait être offerte par l'entremise des conventions collectives, des lois ou d'autres mécanismes.

7. Lorsque l'intérêt de la population est suffisant en ce qui concerne les mines exploitées, en stand-by, abandonnées ou désaffectées, alors que la planification de la remise en état est en marche, un comité de liaison publique devrait être formé par la partie responsable de la remise en état.

8. Le gouvernement fédéral, qui détient l'autorité exclusive des négociations de traités internationaux, devrait s'efforcer d'assurer la meilleure consultation possible des représentants intergouvernementaux, de l'industrie et des groupes d'intérêt non gouvernementaux, soit obtenir leurs commentaires, et leur participation aux négociations des traités internationaux, ainsi que la vérification ultérieure du respect des traités.

9. Le cas échéant, les gouvernements sont invités à fournir l'aide financière nécessaire aux ONG afin de leur permettre de participer de façon responsable aux processus de prise de décisions.

CHAPITRE 5

RENSEIGNEMENTS ET UTILISATION DE LA SCIENCE

1. PRINCIPES ET OBJECTIFS

Principes

Afin que des décisions prises durant le cycle minier soient sensées sur le plan de l'environnement, toutes les parties concernées doivent avoir accès à des renseignements de grande qualité, pertinents et impartiaux.

L'absence de certitude scientifique ne constitue pas une justification convenable de l'absence de mesures de protection de l'environnement lorsqu'il existe sans contredit un risque de répercussions négatives pour l'écosystème.

Objectifs

1. Élargir la portée des renseignements axés sur les répercussions environnementales de l'exploitation minière et en améliorer la qualité, et rendre ces renseignements accessibles à toutes les parties concernées.

2. Assurer l'exactitude et l'impartialité des renseignements sur l'environnement et la conformité de ceux-ci aux normes professionnelles et scientifiques.

3. Fournir des outils pratiques qui permettront de rendre les systèmes de connaissances traditionnelles pertinents aux évaluations environnementales.

4. Promouvoir et accroître la recherche sur les répercussions environnementales de l'exploitation minière, ainsi que sur les façons de réduire au minimum ces répercussions.

5. Assurer que les décisions concernant les éventuelles répercussions grandement défavorables pour les écosystèmes soient prises avec prudence, selon les meilleurs renseignements disponibles, tout en reconnaissant les limites de la science.

2. RENSEIGNEMENTS ET QUESTIONS À L'ÉTUDE

La science est un outil important pour déterminer les répercussions environnementales de l'exploitation minière. Par contre, on a accordé peu d'attention aux autres ressources, comme les connaissances traditionnelles des Autochtones et des autres groupes, qui peuvent fournir des données significatives qu'on ne pourrait obtenir par les méthodes et analyses modernes, empiriques et scientifiques. Toutes les sources de

renseignements doivent être considérées et exploitées afin d'établir une base solide pour la prise de décisions. On étudiera comment on peut y arriver dans la présente partie.

Afin d'être efficaces, la planification provisoire, l'évaluation environnementale et la surveillance des répercussions sur l'environnement doivent être effectuées d'après des données fiables, recueillies et interprétées par des professionnels compétents et crédibles. Le domaine de la «consultation environnementale» est très vaste. Il s'agit encore d'un secteur non réglementé qui n'a pas à se conformer à des normes professionnelles. Cet état de choses a mené à des situations où la validité des données d'un consultant particulier ainsi que le rapport d'interprétation destiné à un groupe d'intérêt ou à un ministère ont été remis en question par les consultants d'une autre partie concernée. Par conséquent, on assiste à un dédoublement de nombreuses études, ce qui entraîne un gaspillage des ressources peu abondantes et mine la confiance de la population.

La recherche et les renseignements scientifiques jouent en outre un rôle déterminant lorsque vient le temps de garantir que la gestion de la fermeture répond aux besoins de protection de l'environnement, à court et à long termes. Aujourd'hui, la principale préoccupation de l'industrie minière est l'éventualité des répercussions environnementales associées au drainage minier acide. Des efforts concertés sont déployés par l'industrie en collaboration avec les ministères et les services fédéraux et provinciaux responsables des mines afin de répondre à ces préoccupations. Des recherches et des efforts scientifiques continus nécessitent toutefois des ressources financières substantielles. Sans un appui financier constant, on pourrait ne pas trouver de solution au problème.

La qualité des données dépend des méthodes employées pour les recueillir et les analyser. On doit recourir à des normes pour assurer que la collecte de données fournisse des renseignements utiles et que les analyses qui suivront seront effectuées selon des méthodes appropriées.

Voici les objectifs visés :

- établir et offrir aux parties concernées une ou des banques de données fiables, créées par des professionnels compétents à l'aide de méthodes convenables;

- utiliser ces banques de données pour établir des normes et des directives nationales pour l'aménagement, y compris des normes sur les émissions et les déversements;

- établir un mécanisme de détermination de l'acceptabilité des données et de désignation des personnes qualifiées pour les recueillir et les interpréter;

- intensifier les recherches.

3. RECOMMANDATIONS

1. Les gouvernements devraient s'efforcer d'établir, de normaliser et d'intégrer, au besoin, des protocoles et des programmes pour la collecte et l'analyse méthodiques des données.

2. Les gouvernements devraient s'efforcer d'établir, de normaliser et d'intégrer, au besoin, des réseaux de banques de données accessibles à toutes les parties concernées, en accordant la priorité à la collecte méthodique de renseignements de base et de surveillance concernant le Canada.

3. Les gouvernements, les établissements d'enseignement et l'industrie devraient collaborer pour élaborer et offrir des programmes de formation axés sur l'évaluation environnementale multidisciplinaire et les connaissances en matière de surveillance.

4. Pour que l'évaluation et la surveillance environnementales soient impartiales, l'industrie, le gouvernement et les ONG devraient favoriser :

   a) l'établissement d'un registre de scientifiques et d'autres professionnels qualifiés n'étant pas déjà légalement liés à un code de déontologie et possédant les compétences nécessaires pour effectuer, en tout ou en partie, des évaluations et de la surveillance environnementales;

   b) rédiger un code d'éthique professionnelle volontaire pour le groupe désigné ci-dessus;

   c) ce groupe devrait fonder une association professionnelle autoréglementée ou se joindre à des associations existantes;

   d) pratiquer une révision interne lorsque des préoccupations sont soulevées quant à la validité de la méthodologie ou de l'analyse.

5. L'industrie et les gouvernements devraient augmenter leur appui à la recherche et au développement écologiques, particulièrement en ce qui concerne la collecte des données de base, la surveillance des répercussions environnementales et les effets cumulatifs, pour rendre la planification plus efficace.

6. Afin d'aider les Autochtones et les promoteurs dans le processus d'évaluation environnementale et de garantir une considération plus exhaustive des questions liées à la localité et à la région biogéographique, les collectivités autochtones devraient diriger l'établissement de centres d'excellence en connaissances autochtones afin que la collectivité et les responsables des données régionales y aient accès; on y parviendrait en recueillant et en cataloguant les renseignements pertinents.

7. À l'appui de la planification, des évaluations et de la surveillance, les promoteurs devraient examiner et utiliser les connaissances des Autochtones, ainsi que les autres connaissances traditionnelles.

8. Afin de reconnaître l'importance des effets cumulatifs sur les systèmes naturels, l'industrie devrait collaborer pleinement aux efforts de recherche, de surveillance et de limitation de ces effets.

9. Lorsqu'une substance ou une activité est soupçonnée, selon des preuves scientifiques ou traditionnelles, de représenter une menace considérable à l'environnement mais qu'aucune entente scientifique définitive quant à l'ampleur des dommages éventuels n'existe, on se doit d'être prudent en rejetant la substance ou l'activité en question ou en ayant recours à des solutions de rechange ou palliatives.

10. Les gouvernements et l'industrie devraient promouvoir la création d'un réseau interdisciplinaire pour la recherche technique en ce qui concerne la régénération des sols et la restauration des écosystèmes, en collaboration avec les autres industries. On peut étudier la possibilité d'établir un centre de recherche dans l'avenir.

11. Tous les gouvernements ainsi que l'industrie devraient prolonger au delà de 1997 l'aide financière au Programme de neutralisation des eaux de drainage dans l'environnement minier.

CHAPITRE 6

CHEVAUCHEMENT ET DOUBLE EMPLOI

1. PRINCIPES ET OBJECTIFS

Principes

Afin que la protection de l'environnement et la réglementation de l'industrie minière soient plus efficaces, il est nécessaire d'éliminer, en reconnaissant le besoin de vérification et d'équilibre, le chevauchement et le double emploi.

La planification de l'utilisation des terres et l'évaluation environnementale devraient être abordées du point de vue des écosystèmes.

Objectifs

1. Améliorer l'efficacité et la rentabilité.
2. Modifier les processus existants de planification, d'évaluation et de surveillance pour permettre une planification tenant compte des écosystèmes.

2. RENSEIGNEMENTS ET QUESTIONS À L'ÉTUDE

Le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires ont chacun un ministère de l'environnement qui détient le pouvoir de réglementer les émissions et chaque gouvernement compte d'autres ministères dont le principal mandat peut englober le développement des ressources, les parcs, la gestion de la faune ou d'autres domaines. Chaque province détient le droit d'adopter des normes plus strictes que celles dictées par le gouvernement fédéral. Ce manque d'uniformisation entre les paliers fédéral, provinciaux et territoriaux cause de graves problèmes, y compris des règlements contradictoires, des exigences différentes quant à la reddition des comptes et une mauvaise communication entre les organismes de réglementation.

Il n'est pas facile de réduire le double emploi sans qu'un palier gouvernemental ne s'efface complètement. Des tentatives passées ont pris deux formes, soit la délégation des responsabilités administratives d'un palier à un autre et la coordination des activités qui se chevauchent. En l'absence de coordination, les possibilités de conflits liés à la réglementation entre les deux paliers gouvernementaux augmentent.

Chevauchement en matière d'évaluation environnementale

Le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires ont élaboré des processus d'évaluation environnementale conçus pour répondre aux exigences de leurs compétences territoriales et responsabilités respectives.

Des évaluations environnementales multiples entraînent le dédoublement des efforts, l'incertitude du processus, des frais supplémentaires et la frustration des promoteurs. Il est en outre plus difficile pour la population d'obtenir les renseignements nécessaires relativement à un projet. Une consultation entre les ministres chargés de l'environnement a eu lieu afin d'uniformiser les divers processus par des ententes administratives. Ces ententes établiront les principes et les protocoles de collaboration durant les évaluations environnementales et comprendront des thèmes comme la présélection des projets, les évaluations conjointes, les échéanciers, etc. De plus, elles fourniront aux provinces et territoires des mandats clairs pour la gestion de leurs ressources naturelles.

Pourtant, aucun mécanisme formel n'a été établi entre le Canada et chaque province et territoire ni entre les provinces et territoires limitrophes afin d'assurer qu'un seul processus d'évaluation environnementale ne soit effectué et qu'une seule décision ne soit prise pour un projet particulier. Par conséquent, la plupart des évaluations sont souvent fondées sur les limites des compétences territoriales plutôt que sur les limites écologiques.

Chevauchement en matière de réglementation environnementale

Les deux paliers gouvernementaux et divers ministères et services de chacun des gouvernements ont des responsabilités quant à l'examen et la réglementation de l'aménagement, de l'exploitation et de la fermeture des mines. Bien que des arrangements officieux aient été pris dans certains cas individuels pour permettre aux processus de se dérouler raisonnablement, aucun mécanisme officiel (sauf au Yukon) n'est prévu pour que la complexité, le double emploi, les retards et les incertitudes causés par le partage des responsabilités entre les gouvernements soient minimisés.

Les différences entre les politiques de réglementation et les normes dans tout le pays ne sont pas nécessairement mauvaises. Le chevauchement des programmes gouvernementaux peut produire une compétitivité et faciliter l'évaluation des programmes pour une plus grande efficacité. Par contre, ce type d'arrangement peut avoir des conséquences négatives, par exemple la division des compétences et la diversité des normes peuvent faire augmenter les coûts de conformité, créer un climat d'incertitude et rendre plus difficile l'exploitation à l'extérieur des limites provinciales.

Médiation[9]

Même lorsque des politiques et des ententes existent, il est probable que des conflits surviennent. Actuellement, les gouvernements ne disposent pas d'un mécanisme de médiation afin que tous les ministères et organismes contribuent à la prise de décisions de façon opportune et constructive.

---

[9] Pour de plus amples renseignements sur la médiation, veuillez vous reporter à l'Annexe 4.

On constate le besoin particulier d'un médiateur au palier fédéral en raison de la multitude de ministères et d'organismes concernés. Certaines provinces ont mis en place le concept du «lieu unique», ce qui est une bonne chose, mais une plus grande orientation est nécessaire pour des cas individuels, lorsque des efforts coordonnés et efficaces n'ont pas été déployés.

3. RECOMMANDATIONS

1. Les gouvernements devraient collaborer pour que la planification de l'utilisation des terres et les évaluations environnementales soient effectuées selon les écosystèmes et non pas selon les limites des compétences territoriales.

2. Comme mesure prioritaire urgente, on devrait conclure des ententes administratives afin de permettre un processus d'évaluation environnementale pour tout projet donné dont l'efficacité et la rentabilité seraient accrues.

3. Un organisme responsable désigné devrait administrer et mettre en application des règlements. Des équivalences ou ententes administratives devraient être établies. Les gouvernements qui délèguent les responsabilités devraient demeurer légalement responsables afin d'assurer que les équivalences ou ententes administratives soient mises en oeuvre. Les gouvernements se réservent le droit d'intervenir de façon indépendante dans les cas d'inobservation des exigences obligatoires.

4. Le gouvernement fédéral devrait prendre les devants dans le développement des connaissances scientifiques et établir des normes de base nationales en collaboration avec les autres compétences territoriales et les parties concernées.

5. Les gouvernements fédéral et provinciaux devraient vérifier que le processus du Conseil canadien des ministres de l'Environnement (CCME) offre des possibilités satisfaisantes de participation et de consultation des représentants du secteur minier.

6. Tous les gouvernements devraient réduire, en visant l'élimination, le chevauchement et le double emploi à l'intérieur de leurs ministères et organismes, ainsi qu'entre ceux-ci.

7. Chaque palier gouvernemental devrait adopter des lois ou des directives nécessaires à la nomination d'un médiateur afin que les responsabilités partagées entre les gouvernements pour chaque étape de l'exploitation minière soient acquittées de façon coordonnée et efficace.

ANNEXES

Annexe 1

La participation de la population et comité de liaison public multilatéral

LA PARTICIPATION DE LA POPULATION ET COMITÉ DE LIAISON PUBLIQUE MULTILATÉRAL

En réponse aux inquiétudes du public, les gouvernements encouragent actuellement les sociétés, et dans certains cas les obligent, à discuter ouvertement et franchement de leurs plans et des répercussions environnementales de leurs activités -- de l'exploration à la fermeture de la mine en passant par la mise en valeur et l'exploitation du gisement. Selon la situation, on a procédé comme suit:

a) On a transmis l'information au moyen de portes ouvertes, de communiqués de presse, etc.

b) On a communiqué l'information et demandé de la rétroaction.

c) On a créé un comité de liaison publique (CLP) formé des diverses parties intéressées. Les principes ci-dessous pourraient être utilisés afin d'élaborer des lignes directrices pour le CLP.

   i) Toutes les parties reconnaissent qu'un consensus entre les participants aux travaux du CLP devrait être l'objectif fondamental. En l'absence de consensus, le CLP transmettrait ses constatations, y compris un compte rendu complet des discussions sur les divergences d'opinions, à l'organe de décision qui serait éventuellement mis sur pied. Le ou les décideurs auraient ainsi une image claire de la situation et des différentes options présentées, qui leur permettrait de prendre une décision finale.

   ii) Toutes les parties doivent avoir une idée claire du processus, y compris :

   - comment le public participera;
   - l'objectif du processus;
   - l'identité de la ou des personne(s) chargée(s) de prendre la décision finale et la connaissance du fait que la décision et ses raisons seront communiquées au CLP et au grand public;
   - les conséquences de l'absence de consensus (voir le principe i); et
   - les instruments d'appel disponibles.

   iii) Toutes les parties devraient participer au processus le plus tôt possible, notamment à sa conception, ce qui comprend :

   - établir le mandat;
   - déterminer la portée de la discussion; et

- déterminer le financement issu des participants au besoin et, le cas échéant, la source du financement et les dépenses qu'il vise.

iv) L'adhésion au CLP devrait être examinée sur une base individuelle et varierait en fonction des étapes du cycle de vie de l'exploitation. La participation des agences gouvernementales différera selon la situation. Les agences détenant des responsabilités ou un intérêt siégeront au CLP ou avaliseront la manière dont leurs responsabilités sont assumées par le CLP. Les agences provinciales ou fédérales devraient coordonner leurs besoins et leurs échéanciers. La société devrait être représentée par au moins un cadre supérieur, et les employés par au moins une personne. La représentation minimale de la collectivité devrait être constituée du gouvernement local, des groupes d'entreprises locaux et des organismes s'occupant des questions autochtones et environnementales. Il devrait être possible de permettre la participation des groupes de défense de l'intérêt public ayant leurs bureaux dans la province, soit en tant que membres du CLP ou en tant qu'organismes-ressources pour les membres locaux. Enfin, les réunions du CLP devraient être ouvertes au grand public, y compris toute personne désireuse d'être observateur ou participant à une réunion particulière, afin de s'assurer que le processus demeure ouvert et transparent.

v) On devrait établir une liste des membres intéressés des organisations provinciales, environnementales, syndicales et autochtones afin d'y sélectionner des participants aux travaux du CLP en rapport avec des mines non situées près d'une collectivité.

vi) Tous les participants doivent avoir accès à de l'information exacte, crédible et pertinente avec la même facilité.

vii) De la formation dans le domaine de la négociation à la satisfaction des parties afin d'atteindre un consensus devrait être offerte à tous les participants de façon générale.

viii) L'évaluation de la proposition initiale (soit la proposition de fermeture de la mine et de restauration du site ou la proposition de mise en valeur du gisement, dont les plans pour la restauration) devrait se dérouler à l'intérieur d'un échéancier établi à l'avance. L'échéancier accordera suffisamment de temps à tous les participants pour évaluer la proposition à fond et prévoira du temps pour la collecte de renseignements supplémentaires ou la réalisation de recherches avant que les recommandations soient faites à l'organe décisionnel.

ANNEXE 2

CHEVAUCHEMENT ET DOUBLE EMPLOI

CHEVAUCHEMENT ET DOUBLE EMPLOI

Lorsqu'une proposition d'exploitation minière, la mise en valeur d'un gisement, l'exploitation ou la fermeture d'une mine ou la restauration d'un site minier fait appel à diverses entités administratives, il faudrait désigner une agence responsable. L'agence désignée comme responsable oeuvrerait conformément à une série de normes approuvées. Lorsque les évaluations environnementales sont en cause, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEE) et les autres lois dans le domaine devraient être amendées en conséquence, au besoin.

a) Coordination du processus :

Un processus pertinent, efficace et approuvé devrait être coordonné par l'entremise d'une seule agence désignée comme responsable. Afin de s'assurer que cela est réalisé efficacement, des normes, des règlements et un déroulement du processus (c.-à-d. les exigences en matière de rapports, etc.) devraient être établis parmi toutes les entités administratives. Le processus devrait être conçu de manière à en réduire le coût pour le public et le promoteur du projet.

b) Avis dans les plus brefs délais :

Les diverses entités administratives devraient se doter d'instruments de consultation et de coopération afin de s'aviser mutuellement -- le plus tôt possible -- des projets proposés. Un mécanisme approuvé devrait être mis en place en vue de déterminer quelle entité assumera le rôle d'agence responsable désignée.

c) Rôle de l'agence :

On conviendra, le plus tôt possible, de l'étendue de la participation et de la responsabilité des diverses entités administratives. La seule agence désignée comme responsable serait chargée d'administrer le processus et de s'assurer que les normes et les règlements sont respectés. L'objectif consiste à empêcher le chevauchement et le double emploi en veillant à ce qu'un seul processus soit exécuté, à ce qu'un seul rapport final soit produit, à ce que ce rapport renferme toutes les recommandations et à ce qu'il soit fourni à l'organe décisionnel approprié.

d) Échéanciers :

Chaque entité administrative s'assurera que les échéanciers approuvés sont respectés. Pour atteindre les objectifs en matière d'efficacité et de certitude, les entités administratives conviendront des échéanciers à l'étape initiale du processus.

e) Personne-ressource identifiée :

Chaque entité administrative doit identifier une seule personne-ressource par l'entremise de laquelle toutes les questions touchant les processus sont coordonnées et communiquées. Cette personne-ressource serait l'agent de liaison principal pour «l'unique coordonnateur des affaires environnementales» à l'agence désignée comme responsable.

f) Coordonnateur unique pour les affaires environnementales :

L'agence désignée comme responsable nommera un seul coordonnateur, qui agira au nom de tous les gouvernements avec les promoteurs des projets et les autres parties. Ce coordonnateur serait le porte-parole et l'agent de liaison centraux pour les points soulevés, les questions posées et l'information à l'égard de l'ensemble du processus.

ANNEXE 3

GARANTIE FINANCIÈRE

GARANTIE FINANCIÈRE

Plusieurs points doivent être pris en considération au moment d'examiner le contexte en vue du financement des activités de restauration des sites miniers.

a) Les mécanismes de mise en oeuvre diffèrent, mais une provision de garantie financière satisfaisante est exigée par la plupart des entités administratives au Canada afin de veiller à ce que les sites miniers nouveaux et existants soient restaurés par le propriétaire dès leur fermeture.

b) En général, l'objectif est de s'assurer qu'une garantie financière suffisante est disponible pour faire face aux responsabilités environnementales actuelles. Dans le cas des mines existantes, des dispositions transitoires peuvent s'avérer nécessaires. Les éléments courants englobent les suivant$:

   i) La garantie financière exigée est fondée sur un plan de restauration approuvé, qui repose sur des principes techniques reconnus et des estimations des coûts valables.

   ii) La provision de garantie financière est obligatoire, la forme, l'échéancier et le montant étant déterminés au moyen des processus législatifs établis.

   iii) Le plan de restauration énumère les perturbations environnementales liées à la construction et à l'exploitation de la mine ainsi que les coûts et les besoins techniques auxquels il faudra faire face pour atteindre les objectifs définis en matière de restauration. Au besoin, l'exploitant doit exécuter le plan de travail approuvé pour la restauration du site et le traitement permanent afin de réduire les répercussions des activités passées et des activités en cours.

   iv) Après toute période transitoire, dans le cas d'une mine existante, les garanties financières additionnelles exigees au cours d'une année donnée sont égales aux nouvelles obligations en matière de restauration contractées au cours de l'année dont on a soustrait les dépenses engagées pour satisfaire aux obligations en matière de restauration reliées aux activités du passé.

c) La comptabilisation des dépenses de restauration a un impact significatif sur le revenu net. La pertinence de cette question aux fins des rapports de gestion financière est reconnue par les comptables. Les principes et les méthodes comptables généralement reconnus exigent des sociétés qu'elles utilisent la comptabilité d'exercice pour faire concorder les revenus avec les dépenses connexes. Les vérificateurs des finances évaluent les principes comptables utilisés et les estimations importantes faites par la direction. Une méthode comptable généralement acceptée consiste à appliquer les

lignes directrices publiées dans le Manuel de l'Institut canadien des comptables agréés, qui exige que le coût du retrait et de la restauration du site soit estimé et imputé au revenu au cours de la même période, à mesure que les coûts de la propriété, de l'usine et du matériel sont amortis. Dans la pratique, le coût de la restauration d'un site minier est imputé au revenu pendant le reste du cycle de vie de la mine et une provision pour la fermeture et la remise en état du site, qui consiste dans les frais à supporter pour la restauration moins les dépenses effectivement engagées à ce jour, est inscrite comme étant un élément de passif.

d) La pertinence de cette question dans le calcul du revenu aux fins de l'impôt n'est pas entièrement reconnue. La législation fiscale exige des sociétés qu'elles utilisent la méthode de la comptabilité d'exercice, mais les revenus et les dépenses connexes ne sont pas nécessairement comptabilisés simultanément, étant donné que la déductibilité d'une sortie de fonds, d'une dépense ou d'une réserve est assujettie à des restrictions. Des modifications techniques sont nécessaires pour répondre aux attentes nouvelles qui sont présentées à l'industrie par les actionnaires, les investisseurs potentiels, les marchés boursiers, les commissions des valeurs mobilières, les organismes de réglementation gouvernementaux, les autres contribuables et le public. Les sociétés sont tenues d'estimer et de divulguer les coûts de la restauration, de fournir une garantie financière satisfaisante et de mener à bonne fin les programmes de restauration approuvés. La comptabilisation des dépenses connexes est reportée aux fins de l'impôt, bien que ces dépenses soient engagées dans le but d'obtenir ou de produire un revenu et que leur calendrier et leur montant soient raisonnablement certains. Le revenu imposable au cours des opérations est sensiblement surévalué, et les dépenses de restauration peuvent également être assujetties à des restrictions dans l'avenir par l'imposition de limites à l'égard des pertes reportées à un exercice antérieur si la société n'a pas d'autres sources de revenu lorsque les travaux de restauration sont exécutés.

Annexe 4

Médiation

MÉDIATION

a) **Nomination:**

Idéalement, le titulaire de ce poste serait nommé par le Premier ministre ou les premiers ministres provinciaux, de sorte qu'un effet de levier suffisant puisse être mis à profit auprès des divers ministères gouvernementaux participants. L'objectif consiste à s'assurer que toutes les parties intéressées agissent en temps opportun. La nomination d'un médiateur pour une affaire ou une autre serait faite sur demande, en fonction du besoin justifié par le promoteur et le CLP.

b) **Rôle et responsabilité:**

Le médiateur serait chargé de veiller à ce que toutes les sections de son palier de gouvernement contribuent aux décisions d'une manière constructive. Le médiateur serait également responsable de l'intégrité du processus de consultation. Il ne devrait donc pas avoir d'intérêt dans l'issue du processus. Son rôle consistera à faire en sorte que les décisions soient prises de la façon la plus efficace et la plus efficiente possible.

Annexe 5

Glossaire

GLOSSAIRE

Définitions

Orphelin :	Il n'y a plus d'exploitant enregistré pour le site, la société ayant abandonné sa charte ou ayant fait faillite. Les droits miniers ont été retournés à l'État.
Abandonné :	Il n'y a pas d'activité au site, mais un exploitant enregistré (pas nécessairement le dernier exploitant) peut être identifié.
Improductif :	Le site n'est pas actuellement en production, mais il est entretenu dans l'espoir que la production reprendra à une date ultérieure. Un exploitant enregistré est responsable de l'entretien et de la fermeture éventuelle du site.
En activité :	Le site produit encore, et un exploitant enregistré est responsable des activités, y compris la fermeture.
Nouvelle mine :	La mine est mise en valeur à des fins de production, et le plan de mise en valeur comporte un plan de fermeture.
Fermeture :	La cessation des opérations : le fait d'arrêter la production de façon temporaire ou permanente à une mine ou à une usine de traitement. Une fermeture permanente survient lorsque le gisement est épuisé ou lorsque la direction juge, pour d'autres raisons, que la mine ne peut être exploitée économiquement ou en toute sécurité à un moment quelconque dans un avenir prévisible.
Réhabilitation :	Une sous-catégorie de la restauration : les activités de surface nécessaires à la remise en état des terres et au rétablissement des régimes des eaux appropriés.
Santé de l'écosystème :	Préserver les interactions écologiques dynamiques et les mécanismes de rétroaction qui existent parmi les différentes espèces et le milieu physique.

Annexe 6

Déclaration des représentants du secteur environnemental non gouvernemental dans le groupe d'étude sur l'environnement de l'initiative minière de Whitehorse

ANNEXE 6

DÉCLARATION DES REPRÉSENTANTS DU SECTEUR ENVIRONNEMENTAL NON GOUVERNEMENTAL DANS LE GROUPE D'ÉTUDE SUR L'ENVIRONNEMENT DE L'INITIATIVE MINIÈRE DE WHITEHORSE

À la dernière réunion du Groupe d'étude sur l'environnement de l'Initiative minière de Whitehorse (IMW), il a été convenu que les représentants de chaque secteur pourraient produire une déclaration sur le processus, et qu'ils pourraient notamment y évaluer ses points forts et ses points faibles. Il a aussi éte convenu que cette déclaration serait remise au Secrétariat, qui l'annexerait au rapport du Groupe d'étude sur l'environnement. En notre qualité d'environnementalistes, nous sommes très satisfaits de cette possibilité que nous a offerte l'IMW d'exprimer nos points de vue et de connaître les vues des autres parties intéressées par l'exploitation minière au Canada. Nous croyons que le processus a donné lieu à la présentation de nombreuses recommandations importantes à l'intention de l'industrie, de ceux qui la réglementent et de toutes les autres parties intéressées qui ont participé au processus. Si ces recommandations sont acceptées et mises en oeuvre, elles aideront à réduire les dommages causés par l'exploitation minière et, dans certains cas, elles provoqueront des changements notables dans la façon dont nos gouvernements et l'industrie minière exercent leurs activités. Nous estimons que l'IMW constitue la première étape fondamentale d'un processus de changement continu auquel devra faire face l'industrie minière du Canada dans les prochaines décennies, et nous espérons que les représentants des organismes environnementaux continueront d'être présents dans toute forme de suivi à l'IMW.

Nous, du domaine de l'environnement, croyons que les écosystèmes de la Terre, et l'écosphère dans son ensemble ne peuvent supporter qu'un certain volume d'activité humaine et que les êtres humains doivent apprendre à vivre avec les contraintes imposées par la résilience et la durabilité de l'écosphère. Bien que l'exploitation minière ne soit qu'une des nombreuses activités ayant des répercussions sur le bien-être de la Terre, elle vient accroître l'effet cumulatif de l'activité humaine sur la perte d'espèces, la qualité de l'air et de l'eau, et les réductions de l'habitat naturel. Par conséquent, nous croyons que dans une prochaine étape, l'industrie minière et ses parties intéressées doivent commencer à examiner certaines questions fondamentales, dont les suivantes:

- Quels niveaux de consommation de métaux et de minéraux par les êtres humains sont écologiquement durables?

- Quel volume de ce qui est produit par l'industrie minière est essentiel pour répondre aux besoins réels des êtres humains, et est-il acceptable de permettre la mise en branle d'un projet minier simplement parce que ses répercussions ont été réduites le plus possible?

- L'industrie a-t-elle la responsabilité de s'imposer des limites?

- Quel rôle devrait jouer l'industrie dans la sensibilisation du public aux niveaux écologiquement durables de production et de consommation de métaux et de minéraux?

- Quel rôle devrait jouer l'industrie minière du Canada dans les tentatives pour concevoir des normes, entre autres environnementales et de travail, qui sont similaires à l'échelle de la planète?

Ces questions et leurs réponses ne concernent pas que l'industrie minière. Par conséquent, après que cette industrie et ses parties intéressées auront examiné ces questions, il serait nécessaire, selon nous, d'organiser une ou des tribune(s) où d'autres secteurs pourraient communiquer entre eux en vue d'adapter l'activité et le développement humains aux limites de nos moyens écologiques.

À long terme, l'industrie sera inévitablement la cible de changements importants. Le simple bon sens nous dit que l'industrie doit commencer à élaborer une vision de l'avenir qui tient compte de ces changements, et qu'elle doit effectuer les changements nécessaires maintenant alors qu'elle peut le faire de son plein gré, plutôt que de se les faire imposer dans le futur et de les voir imposés aux autres parties intéressées. Nous croyons fermement que les travailleurs et les dirigeants de l'industrie devraient tirer parti des possibilités de changements dès maintenant afin de disposer d'avantages écologiques et économiques durables dans l'avenir.

Enfin, nous croyons que l'IMW s'est avérée un processus important, en ce sens qu'elle a permis d'établir des liens entre les divers secteurs intéressés de l'industrie, de faire des recommandations de grande portée quant à la façon dont l'industrie, les gouvernements et les autres parties intéressées exercent leurs activités, et de préparer la voie pour des discussions sur les questions fondamentales qui peuvent nous acheminer vers une industrie minière écologiquement, économiquement et socialement durable.

La carte suivante a été généreusement fournie par le Fonds mondial pour la nature. Elle illustre les unités de régions écologiques actuellement adoptées par chaque gouvernement provincial et territorial pour la planification d'un réseau de régions protégées.

Annexe 7

Liste des participants

L'INITIATIVE MINIÈRE DE WHITEHORSE

Groupe d'étude sur l'environnement
Membres

Président

Dave Pasho
Président, Groupe d'étude sur
l'environnement de l'IMW
Directeur
Division de la gestion des ressources
Ministère des ressources naturelles
Gouvernement du Canada
Tél.: (613)992-7958
Téléc.: (613)992-5244

Industrie

Henry Brehaut
Vice-Président principal
Placer Dome Inc.

Wayne Fraser
Directeur de l'environnement
La Compagnie minière et métallurgique
de la Baie d'Hudson Limitée

Bruce Friesen
Gestionnaire de l'environnement
Syncrude Canada Ltd.

Gerald Harper
Consultant
Gamah International Limited

Len Surges
Gestionnaire
Division de l'environnement minier
Brunswick Mining & Smelting
Corporation Limited

Syndicats

Bert Pereboom
Agent principal de programmes
Direction générale des affaires
Département de la recherche
Métallurgistes unis d'Amérique

Environnement

Irene Novaczek
Présidente
Ocean Caucus - Réseau environnemental
de l'Î.-P.-É.

Chris O'Brian
Directeur
Ecology North

Peter Prebble
Directeur
Saskatchewan Environmental Society

Laura Duncan
Chef, comité des mines
East Kootenay Environmental Society

Autochtones

Robert Lanari
Coordonnateur
Projets spéciaux
Makivik Corporation

Keith Conn
Coordonnateur de l'environnement
Assemblée des premières nations

Provinces et territoires

Nabil Elhadi
Directeur, Direction générale de la planification environnementale et des chercheurs
Ministère de l'Environnement
Province du Nouveau-Brunswick

Dave Walters
Gestionnaire de projets
Ministère du Développement du Nord et des Mines
Province de l'Ontario

Gilles Mahoney
Ministère de l'Énergie et des Ressources
Gouvernement du Québec

Gouvernement fédéral

Vic Buxton
Directeur
Direction générale des programmes industriels
Environnement Canada
Gouvernement du Canada

Sally Hamilton
Analyste de politiques
Division de la gestion des ressources
Ministère des Ressources naturelles
Gouvernement du Canada

Darlene Smith
Biologiste principale du programme Habitat
Pêches et Océans
Gouvernement du Canada

Elaine Koren
Direction générale des programmes industriels
Environnement Canada
Gouvernement du Canada

Autres participants

Renzo DeCarlo
Chef de section
Direction générale des programmes industriels
Environnement Canada
Gouvernement du Canada

Doug Hyde
Co-président du caucus minier
Réseau canadien de l'environnement

Laura Tupper
Environnement Canada
Gouvernement du Canada

Observateurs

Carey Ogilvie
Analyste principale de politiques
Ministère des Ressources renouvelables
Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest

Sean Southey
Conseiller en matière de politiques
Ministère de l'Environnement de l'Ontario
Gouvernement de l'Ontario

Toni Wells
Ministère de l'Environnement de l'Ontario
Gouvernement de l'Ontario

Soutien au processus

Lois Hooge
Chef
Secrétariat
Initiative minière de Whitehorse

Ben Hoffman
Facilitateur
Concorde Inc.

Torsten Strom
Coordonnateur de groupe
Initiative minière de Whitehorse

Gary Thain
Coordonnateur de groupe
Initiative minière de Whitehorse

Wendy Wesley
Secrétaire
Initiative minière de Whitehorse